

南京国民政府住宅立法研究

张 群^[1]

内容摘要:南京国民政府在抗战前颁布了民法和土地法,规定了房东对房屋适居性的担保义务、限制租金和退租、准备房屋等措施,以解决当时的房屋问题。抗战爆发后,又颁布了临时性质的房屋租赁条例,以应对当时的“房荒”。尽管在制度设计上存在一些缺陷,在实践中也未能完全贯彻,但南京国民政府对待住宅问题的积极态度应该肯定,其立法上的具体得失也值得今天借鉴。

关键词:南京国民政府 住宅立法 民法 土地法 房屋租赁条例

虽然中国的先贤在两千年前就提出了安居乐业的思想,^[2]在一千年前的唐代写出了“安得广厦千万间,大庇天下寒士俱欢颜”的感人诗句,在三百年前的清代又曾实行针对旗人的福利分房制度,并在北京地区开始按揭买房(“指扣俸饷认买官房”^[3]),但近代意义上的住宅保障立法则是西法东渐后的产物。^[4]作为我国近代法制史上的最早尝试,国民党南京政府时期的住宅立法为解决公民的住宅权问题提供了模式和经验。本文试做考察,期望对当前住宅保障体制的完善有所裨益。

[1] 张群,安徽潜山人,中国社会科学院法学研究所图书馆副馆长,法学博士,邮件: zhangqun@cass.org.cn.

[2] 《老子》第八十章:“民各甘其食,美其服,安其俗,乐其业,至老死不相往来。”《汉书·货殖列传》:“各安其居而乐其业,甘其食而美其服。”

[3] 《大清会典释例》卷一千一百二十《八旗都统·田宅·拨给官房》。

[4] 在清末法制改革和北洋政府时期,一些大城市已经出现住宅问题,但无专门针对住宅问题的立法。有关原因分析见:张群.人人有屋住[M]//法学家茶座:第20辑.山东人民出版社,2008.

一、民国时期住宅状况

我国自清末民初以来,随着农村人口向城市的集中,大城市就开始出现住宅问题。南京国民政府在这方面一直面临着巨大的压力。从一些历史文献的记载来看,从20世纪30年代到40年代,住宅问题日趋严重。导致这一问题的主要原因是城市化、灾荒与战争。

(一) 城市化与灾荒导致的住宅问题

由于城市化的发展与农村灾荒的频繁发生,民国时期各主要城市人口激增,^[5]整体居住环境恶劣、住房短缺、房租高涨、房屋租赁关系紧张等问题非常突出,成为政府不得不出面解决的棘手问题,这种情形一直持续到解放初期。

1. 整体居住环境恶劣

清末民初,中国大多数城市都还没有完善的城市规划和市政管理,整体居住环境相当恶劣。故都北京的街道“晴天沙深埋足,尘土扑面;阴雨污泥满道,臭气熏天。”青岛市在民国时期以市政建设进步著称,但该市“各里弄杂院,又复淤溢逼仄,污秽不堪。”^[6]当时最糟糕的是饮用水、下水道和消防设施落后三个方面。

饮用水卫生的问题最为关键。在20世纪30年代,我国有自来水的城市不到1/10。当时“中国城内食水,类多就地凿井汲取,便溺污秽等汁,常自地中浸透,混入井水,实际几若自溺自饮,有害卫生,莫此为甚。”有自来水的城市质量多不过关,在当时的“模范市政”广州市,还出现自来水中出小鱼的笑话。^[7]

下水道为许多城市所缺乏和忽视。市政当局“因建筑阴沟常用力不讨好,多避难就易,往往放任市民,随意倾泼污水,堆积废物,遍地便溺,习以为常,见惯不惊。”^[8]此种情形,以故都北平为代表。北平“旧时四合院,不少都没有厕所,当然,更没有下水道,小胡同中,污水便要在门口乱泼了。”邓云乡先生在所著《北京四合院》中叹曰:“至于说当年是因为习惯于在胡同中随地大小便,盖房子便不考虑盖厕所;还是因为盖房子都不盖厕所,而使居民养成随地大小便的习惯呢?孰为因,孰为果,一时也说不清楚,但却要等到洋人来了,才出‘不准沿

[5] 据抗战前的统计,南京市人口民国初年接近27万,现在增至100万;上海辛亥间不足100万,现在300万以上;北平民初80万,现在160万;天津民初75万,现在110万;广州80万,现在100余万。(见邓云特,《中国救荒史》[M],北京:商务印书馆,1937:133)。抗战后城市人口有增无减。如上海市“以工商业及交通线之集中,造成人口过度拥挤之现象,一切发展,几乎全部结集于中区狭小地区之内。抗战时南市闸北,破坏甚烈,由是集中情形,更趋严重。人口密度竟达每平方公里二十万人以上之惊人数字。”见:大上海都市计划图草案报告书[J]//市政评论:第九卷第二、三期,1947-03-01:32。

[6] 《青岛市政府行政纪要》,法学所图书馆藏。

[7] 张又新,《改良中国城市的要点》[J]//市政问题研究会编印,《市政评论:第一卷合订本》,1934-06版。

[8] 同上注。

街出恭’的告示,才‘建设茅厕’,这明、清两代,堂堂五百多年的皇都,在此点上,未免太不文明了”。〔9〕在20世纪40年代的上海,“路面积水,每年发生数次,交通阻塞,商店不能营业,影响市民起居,至深且大。”〔10〕

在消防上,由于没有自来水和消防设备,一旦发生火灾则难以扑灭,损失巨大。“重庆在民国十六、七年的一起火灾,数十条街成为焦土,损失动辄数百万元。”〔11〕许多城市房屋多系木材建造,也容易引发火灾。据上海市政府《社会月刊》的统计,“起火时间以晚六点左右为最多,起火季节十一月与十二月为最多,起火原因以燃油灯招灾为最多。”〔12〕

2. 房屋短缺

由于住宅投资成本高,周期长,收益慢,房地产商人不愿意投资新建房屋特别是低廉房屋,一般市民所能选择的居所极为有限。房屋的极度短缺,引发了大量的社会问题,甚至阻碍了正常的经济发展和人民生活。青岛市“普遍房屋堪为一般平民居住者,颇形缺乏。”〔13〕甚至“尚有一部分贫民,仅于废垒洞中,聊蔽风雨,其情尤觉可悯。”〔14〕武汉市“汉口小董家全部使用面积88平方米,住19户49人,平均每人使用面积1.8平方米。百子巷木板平房,全部使用面积21平方米,住2户14人,平均每人1.47平方米。生成北里棚屋,面积6平方米,住户5人,每人1.2平方米。这种情况若就一般合理标准每人8平方米来衡量,相差实在太远。”〔15〕

劳工住宅最为紧张和恶劣。著名作家夏衍撰写的报告文学《包身工》对此曾有详细的描述。刘少奇在领导安源煤矿工人运动的时候,一项重要内容就是要求资本家改善工人的住房条件。据《萍乡安源路矿工工人罢工宣言》第十四条:“窿工食宿处须切实改良,每房至多不得过三十八人。”但即使满足这个要求,也是一个很惊人的数字。

有的只好搭建棚户、简屋栖身。在武汉市,“一般劳动人民因无力建筑正式房屋,租房又无力负担,遂用废料残木、芦席木板,就市内空荒地区大量搭建棚屋。这些棚屋多分布在沿江河滩地,防水堤内外,铁路沿线,工厂仓库营房学校附近,以及里巷道路两旁地区。棚户所在的地区,缺乏水道设施,污水遍地流溢,空气污浊,严重影响了市民健康,对码头港埠的建设和机关工厂的安全,也有妨碍。”到解放初期,武汉市有“棚户人口365775人,约占全市人口的38%。

〔9〕 陈独秀说他光绪二十三年去南京考试,“屋里没有茅厕,男人们又没有用惯马桶,大门外路旁空地,便是解大手的处所,我记得那时南京稍微偏颇一点的地方,差不多每个人家大门外两旁空地上,都有一堆一堆的小小金字塔,不仅我们的寓处是如此”。见“实庵自传”,载《陈独秀文章选编》下册,三联书店1984年版,第562页。

〔10〕 赵祖康等.上海市防潦问题[J]//市政评论:第九卷第二、三期合订本.1947-03-01:9.

〔11〕 张又新,同注〔6〕所引文。

〔12〕 同上注。

〔13〕 《青岛市政府行政纪要》第三编“社会”,青岛市政府秘书处1933年编印,页42。

〔14〕 《青岛市政府行政纪要》第五编“工务”,青岛市政府秘书处1933年编印,35。

〔15〕 中南民政部、房地产管理局.武汉市住房的基本情况[J]//武汉政报:第三卷第一期,1952。

住在棚户里的大多数是小贩、码头工人、三轮车工人、手工业工人和其他劳动人民。”^[16]上海由于战乱和灾荒,外地大量贫困农民来上海谋生,因无力租赁房屋,便在路旁、河畔、车站、码头附近,以及工厂周围的空地上,搭建棚户、简屋栖身。到1949年,上海市市区82.4平方公里范围内,住宅面积为2359.4万平方米,其中简屋、棚户322.8万平方米,占13.68%。^[17]

更有甚者只好流浪街头,一到冬天难免“路倒”的命运。地处南方的广州市“三十五年(1946年)自一月至八月路尸达七千二百余具。天寒地冻,贫病者更难为活。”到1947年冬春,“每日都有十余具,不能不谓骇人听闻。”^[18]其他北方城市情况当更为严重。这些贫民的居住问题非由政府解决不可。

3. 房租高涨

房屋短缺导致房屋需求极度膨胀,房价房租逐日攀高。1932年12月1日出版的《中央日报》曾用“突飞猛进”和“一日千里之势”来描述当时广州房租的上涨:“仅以最近五年内比较,则前时足供小家庭居住之一所厅两间房,其租金不过十元;即楼一底,每月租金亦在二十元以内;倘仅赁居一房,前月租不过三数元;倘能月纳四五十元之租金,则可称为渠渠大厦。而现在则区区一小房,月租八九元;一厅两房,最低限度,非二十元不办;然此犹指旧式之平方而言耳。如为新式洋房,则其租价尚倍于是。白鸽笼式之洋楼,小小的一厅两房,月需二十余元至三十元,其他可以推见。租价狂涨,既滔滔未已,于是平民生计,乃大受打击,房租一项,竟至占全部生活费十分之二三有奇,长安不易居云云,大可为今日广州赠也。”而且,“一般房东因地价之增涨,人事之推透,对于租金,亦一起再起,其有租赁在前,租额无多,即将铺底收回,从新另租。故在今日广州市,住之一字,已成为一亟待救之重要问题。”在广州住宅问题特别严重的时候,曾有人向广东省政府建议,“严令取缔业主任意加租,并将广州市内所有之祠堂庙宇教堂等,一律没收,改为平民宫,容纳贫民居住。”对于广州市民的条陈,广东省政府尽管也承认广州居住问题严重,“租价飞涨,日见其甚,居住问题,固急需解决”,但是却认为“该民所陈各节,多属窒碍难行,未便采择,仰广州市政府另行拟妥善办法,以资救济。”实际上也是反对这一做法的。而《中央日报》对此条陈的看法则是:“其用意原甚善,而其办法则未免过于想入非非矣。”^[19]

4. 房屋租赁关系紧张

住房短缺和房租居高不下的直接后果是房屋租赁关系紧张,房主和租户的矛盾空前激化。其最主要的表现就是从1920年代到抗战之前,上海、南京、北

[16] 中南民政部、房地产管理局. 武汉市住房的基本情况[J]//武汉政报:第三卷第一期. 1952.

[17] 薛永理:“旧上海棚户区的形成”;黄鉴铜、李培:“抗战前的上海平民村”;何干昌:“旧上海杨树浦民众居住见闻”,均载《20世纪上海文史资料文库》(9),上海书店1999年版,页351.

[18] 方遯生. 论广州市的市政[J]//市政评论:第九卷第一期. 1947-01-01: 27.

[19] 广州近年地价房租飞涨不已.[J]//地政月刊:第一卷第一期. 1933-01.

平、成都、武汉等城市的房客先后发起的减租运动。其中上海的减租运动声势最为浩大,持续时间也最长。上海曾成立了房客联合会总会,公开提出若干条减租原则,并组织游行示威,举办减租运动周,推举代表向中央政府和上海地方政府(包括租界当局)请愿等。房东们也不示弱。在减租运动高潮的1935年,上海房屋公会公布了“呈市参议会意见书”,从经济的角度提出了房租之不可减的种种理由,为加租辩护。对上海的减租运动,上海市政府认为:房屋租赁属于契约问题,属于司法范围,行政官厅不能以命令勒减房租,只能与法院会商有效救济办法。但支持房客以里弄为单位,组织临时团体,与房东集体谈判。事后有不少房客通过这一方式达到了减租的目的。^[20]从当时的总体态势来看,房东恶意加租、随意退租等行为引起了房客的强烈不满,因此迫切期待解决住宅问题,并公开要求政府采取限制租金等措施主动干预,但房东坚决予以抵制。政府从传统的保护私权的立场出发,支持了房东的意见。

(二) 抗日战争的爆发加剧了住宅问题的恶化

战争始终是住宅问题的重要根源。民国以来,中国内战不息,计自元年至二十二年间,国内战争约达700次以上,即以四川一省而论,亦有500次之多。不但安居的愿望无法实现,被损毁的房屋更是不可计数。如十九年河南大战,“被坏房屋损失估值洋五十二万余元,被焚毁房屋估值洋三千八百一十万余元,总计为六万五千一百四十六万九千余元,而间接及无形之损失尚不在内。”^[21]

1937年爆发的日本侵华战争更使民国的房荒问题空前恶化。由于大量房屋被损毁,中国房屋存量急剧的大幅度的减少,造成了绝对意义上的住宅短缺。江苏省“沦陷八年,在敌伪统治之下,房屋破坏甚多。”^[22]上海市的诸安浜、法华镇、陆家浜棚户草屋数百间,在1939年冬,遭侵华日军纵火焚毁,2000余居民无家可归,老弱妇孺多有冻馁而死者。武汉市在抗战之前房屋“有112178栋,占地面积19123亩,抗日战争期间,房产遭到很大的破坏,炸毁的,占总栋数的6.17%,总面积的36.15%。”^[23]南昌市“原有的四五二一四栋高大的店房与住宅,被战争的炮火摧毁了三五二零五栋,损失的总和,是占原有房屋的百分之七十五。”^[24]广州市“在抗战期间被毁坏的房屋,数近五万间,面积约四千市亩,其中有三万六千余间且是全部拆毁,荒芜一片。”^[25]

同时,大批难民由战区及战区附近移向后方,各大都市纷纷出现房荒,“不

[20] 上海市通志馆,上海市年鉴[M],1935: B6-7.

[21] 邓云特,中国救荒史[M],商务印书馆,1937: 102-103.

[22] 《江苏省政府三十四、三十五年政情述要》,法学所图书馆藏.

[23] 中南民政部,房地产管理局,武汉市住房的基本情况[J],武汉政报:第三卷第一期,1952.

[24] 南昌示范市之建设[J],市政评论:第九卷第一期,1947-01-01: 40.

[25] 李国桓,从土地政策的立场论上海市冬令救济房屋义卖[J]//地政部地政研究委员会编,地政通讯:第三卷第二期,1948-03-01: 14.

独重庆市及各省省会所在地大闹房荒,各商埠及一二等县城亦甚拥挤。”^[26]这使得房东与房客之间的矛盾愈演愈烈,最终迫使国民政府出台房租管制立法,施行标准租金和强制空屋出租等措施,从而将解决房荒问题的重点转向了全面的房租管制。

人民住宅的缺乏和整体居住质量的下降迫使国民政府不得不通过立法来解决住宅问题,由此催生了中国早期的住宅权保障制度。这使得民国时期的住宅立法一开始就呈现出某种被动的、受现实因素所左右的局面。

二、民国时期住宅立法的指导思想

(一) 政府对住宅实行全面干预的西方现代立法思潮

近代以来,西方国家住宅立法的发展和现代住宅权保障制度的形成,对民国时期的住宅立法产生了较大的影响。工业革命之后,由于都市化的发展,人口激增,各大城市出现了严重的住宅问题(主要是住宅短缺和居住环境恶劣),第一次世界大战的爆发使房荒问题更加严峻。为此,许多参战国家改变了传统的自住其力的住宅观念,政府普遍开始对住宅进行全面干预,承认有责任帮助或者直接给公民(主要还是工人等弱势群体)提供住房,并形成了由政府直接建设或支持私人建设的公共房屋、支持私人建筑 and 购买房屋(如发放低息贷款和建房补助、减免建房税收等)等制度。

同时,也改变了房屋租赁的传统法律观念,即由原来的将房屋租赁看作纯粹的私法上的契约关系,应该遵循合同自由的原则,国家无权干涉等,转而实行以保护承租人为目的之房租管制主义。在原先已经确立的买卖不破租赁、房东对房屋适宜居住的担保责任等制度的基础上,西方国家又逐渐发展出控制租金、限制房东退租权、限制个人住房数量、强制空屋出租、防止房屋减少等管制措施,以解决住宅问题。这直接导致财产权自由和契约自由传统的部分破产,承租人之地位大为强化。

由此,住宅立法和住宅政策成为现代法治发展的一项重要内容。住宅权也逐渐成为一项重要的立法内容并成为现代公民一项基本的人权,成为衡量一个国家是否完善保障公民权利的标志。随后爆发的世界性的经济危机和第二次世界大战更进一步加强了上述趋势。

西方法学思潮的这一重大变化以及各项基本制度在1920年代就开始陆续介绍和引进中国,如马君武翻译了德国著名学者菲里波维撰写的《收入及恤贫政策》一书,其中一项重要内容就是住宅救济政策;^[27]内务部审定的“地方自治

[26] 吴学义.战时民事立法[M].上海:商务印书馆,1944:176.

[27] [德]菲里波维.收入及恤贫政策[M].马君武,译.上海中华书局,1925:257以下.

讲义》《慈善行政》一书介绍了英、法、德三国对无家可归者(书中称为“无宿穷民”)的房屋救济制度;^[28]《道路水利及土木行政》一书介绍了英、法、德三国的“建筑改良之家屋”制度;^[29]孟普庆和史尚宽先后介绍了英国房租限制法、一九二四年(Whitney)住宅法、工党的公共住宅政策、德国承租人保护令、《住宅缺乏救济令》等。^[30]现代住宅立法开始在我国传播并对当时的立法产生了积极的影响。

(二) 孙中山的住宅权保障思想

孙中山思想是南京国民政府立法的最高指导思想,住宅立法也不例外。除了重视民生的三民主义以及平均地权的理论以外,孙中山关于住宅是四大需要之一的思想对住宅立法影响最大。在《建国大纲》第二条中,孙中山确认食、衣、住、行为民生四大需要,要建筑各式屋舍,以乐民居。这实际就承认了政府对住宅保障的积极责任。在实业计划中,孙中山又将居屋工业分为(甲)建筑材料之生产及运输,(乙)居室之建筑,(丙)家具之制造,(丁)家用物之供给,积极谋求住宅改良与增加。战前土地法中房屋救济的条款、抗战爆发后发布的多种房荒救济法令以及1949年后我国台湾地区关于国民住宅的立法都可以在孙中山思想里找到源头。^[31]蒋介石也曾提出:“在民生主义社会政策实施进程中,目前对衣、食、住、行各项问题之解决,唯住的问题尚在起步阶段,故兴建国民住宅工作,必须积极展开,尤以兴建都市贫民住宅,最关重要。今后希拟订切实进度计划,每年至少应兴建一万户。中央与省、市政府,应切实配合,共策其成。同时,此项工作为社会福利政策之一部分,目的在解决贫民居住问题,故观念上应具救助精神,不可存有利润思想,如投资不能全数收回,政府当另筹财源,以贴补等方式出之。政府对此应视为一种义务,不必作量入为出之计较。”^[32]蒋经国在赣南的时候也曾提出包含“人人有屋住”的“五有”施政目标。^[33]可见,孙中山先生的保障住宅思想是民国政府立法的指导思想之一。

三、民国时期住宅立法的特点

(一) 明显的救济性色彩

中国自古就有安辑流民的传统。民国住宅立法,除了延续这一传统使命以

[28] 徐正遼,《慈善行政讲义》第四章“庶民保健”[M],泰东图书局,1925:136-137.

[29] 徐正遼,《道路水利及土木行政》[M],泰东图书局,1925:105.

[30] 孟普庆,《中国土地法论》,南京市救济院,1933年印刷:269;史尚宽,《住宅问题与目前屋荒之救济》[J],《中华法学杂志》复刊第一卷第十二号,1938-10:56.

[31] 参见:吴尚虞,《土地问题与土地法》[M],上海:商务印书馆,1935;孟普庆,同上注所引书;史尚宽,《土地法原论》[M],台湾正中书局,1975.

[32] 杨与龄,《房屋之买卖委建合建或承揽》[M],台北,中正书局,1984:9.

[33] [美]陶涵,《蒋经国传》,林添贵,译,[M],北京:新华出版社,2002:109.并参见:刘景星,《人人有屋住——台湾兴建国民住宅经过追忆纪要》[M],台北:协联印书馆有限公司,2000.

外,还要解决城市化和战争导致的房荒问题,具有明显的救济色彩。如青岛市政府曾公开指出,对于那些居住在草房和垒洞中的贫民,“自非由公家建设平民住所,尽量容纳,殊不足整市容而广利济。此平民住所建筑之所以不可或缓也。”^[34]《青岛平民住所管理及租赁细则》(1931年)更明确规定:“本所系为嘉惠平民而设,房间无多,暂取严格主义,以本市充当佣工苦力与摊贩小商及贫苦妇女为限。”并规定“教员学生、陆海军官兵、各机关职员、警士及各机关公役、商贩营业资本满五百元以上者、闲居游民无正当职业者、染有鸦片吗啡等嗜好尚未戒绝者”不许申请平民住所。^[35]在抗战中召开的第三次全国内政会议上,有关官员也指出,“对于市区房屋不敷情形,政府亦应妥筹补救办法,以谋供应平衡,而求居住问题之解决。”^[36]抗战后的北平市政府宣布:“房荒救济本属市行政一端。本市一年来房价、房租逐月增涨,拥有房产者往往高抬租价,滥索实物,倍取押租,推厥原因,不外供不应求及垄断居奇之所致。此种人为之恐慌,自应以政府力量,予以彻底纠正。”^[37]北平市地政局局长在北平市参议会上作报告的时候也指出:“本局成立以来,对此问题极为重视,并力谋救济以乐民居。”“本局职司地政,对房荒之解决,责无旁贷。”^[38]但囿于财力的限制政府未能大规模建设公共住宅,只能借助私人的力量,鼓励私人建筑房屋和将空屋出租、限制租金等。

(二) 在土地法的框架下进行

与当时西方国家的住宅法大多独成体系不同,民国政府并未颁布专门的住宅法,而是选择了在土地法的框架下解决住宅问题,将住宅问题看作土地问题的附属。^[39]对此曾有一个学理上的解释:“房屋为土地的定着物,人民直接使用房屋,就是间接使用土地,故房屋使用问题亦应属于市地使用问题范围之内。”“市民住宅的问题,尤为市地使用中一个最重要的问题,有财力的人可以购买基地或租地自建住宅,财力不足的人只能租住房屋,更贫穷的人则并租住房屋也感着种种困难。故房屋使用问题,乃一变而为房屋救济问题,这是本节定名为房屋救济的理由。”^[40]这一法律体系上的安排是比较科学的。住宅问题的产生很大程度上根源于土地价格的日益上涨和人口的增多。只有解决好土地问题,才能解决好住宅问题。这也是当时中国土地问题十分严重而住宅问题还不突出的现状的反映。因此,强调土地问题的优先解决是有其合理性的。

[34] 《青岛市政府行政纪要》第五编“工务”,青岛市政府秘书处 1933 年编印,页 35。

[35] 同上注,页 36。

[36] 《第三次全国内政会议报告书》,1941 年 12 月,页 170,法学所图书馆藏。

[37] 《光复后一年之北平》,1946 年 10 月版,页 112,法学所图书馆藏。

[38] 《北平市参议会第一届第一次会议会刊》,1947 年 12 月版,页 41,法学所图书馆藏。

[39] 三部房屋租赁条例虽然是专门针对房屋问题的,但在性质上其实都可以看作土地法的下级法规,有关著作也是在土地法的框架下介绍其有关内容,如史尚宽所著的《土地法理论》。而且颁布于战争时期,不能作为房租立法和住宅问题独立的证据。

[40] 朱章宝,土地法理论与诠释[M].上海:商务印书馆,1936: 151.

但是,在土地法的框架下解决住宅问题是对住宅问题简单化的一个表现。纵观民国法律史,有关住宅保证的立法逐步成文化和系统化,然而其一开始就处在土地法的笼罩之下,没有取得独立地位。由此可见,民国政府没有认识到住宅问题和土地问题的重大不同,这一特点和西方住宅法的早期历史(如在英国住宅问题曾附属于卫生问题)有相似之处。^[41]因而有关规定比较原则和简略,缺乏操作性。这直接导致抗战爆发后不能很快适用,只好另行制定单行条例。这说明:附属于土地法的住宅立法体系是存在很大问题的。在现代工业发达、城市人口激增的情况下,住宅问题日益重要,住宅法需要单独成编。

(三) 增加住宅供应与房租管制并重

在西方国家,房租管制和增加住宅供应是住宅保障的两项基本措施。通过各种手段积极增加住宅供应更被视为住宅保障的治本之策。民国立法者对于二者的关系有比较正确的认识,非常注意在施行房租管制、加强现有房源的合理利用的同时,通过经济的、行政的各种手段,鼓励私人建筑房屋,或由政府直接投资建设房屋,增加住宅供应。在有关立法中,相当一部分是以积极增加住宅供应为内容的,如《土地法》中准备房屋制度、建筑市民住宅(1930年土地法第162条)、减免私人新建房屋税收条款、《内地房荒救济办法》(1938年10月)、《鼓励人民兴建房屋实施方案》(1948年)、《奖励民营住宅建筑条例草案》(1948年)以及《上海市解救房荒治本办法》(1946年)等。即使是专门的房租管制法规中也有一些奖励建筑房屋的规定,如《房屋租赁条例》(1947年)第十六条规定,房荒地区政府可以依据土地法第九十四条和第九十五条的规定,建筑人民住宅,并应奖励人民建筑住宅。《北平市房屋租赁补充办法》(1948年)也规定,在《房屋租赁条例》施行期间建筑的房屋,根据其建筑的具体时间,给予免征土地税及改良物税四年、二年、一年的奖励。这是民国时期住宅立法的一大特色。

(四) 临时性和过渡性

民国时期的住宅立法还呈现出明显的临时性和过渡性。除了民法上的规定以外,新旧土地法和三部房屋租赁条例所规定的房租管制措施均属于临时的救济措施(包括汪伪的有关立法),其适用的地域范围和时间都有限制。而且,在立法上对于战时立法与和平立法区分得相当清楚和严格。旧土地法的起草人吴尚鹰曾公开承认,房屋救济条款是为应对即将发生的“房屋问题”的:

“我国都市日见发达,房屋问题,当随之发生。于此全国适用之土地法,略为原则上之指导,俾各都市政府有所遵循,未尝不当。若

[41] 比如维多利亚时代的公共卫生立法被一些历史学家认为是公共房屋的起源,但实际这些立法更主要的作用是奠定了现代公共卫生体系的基础。直到19世纪结束,地方政府承担的主要住房管理职能都和公共卫生有关,如关闭与拆除不卫生住所;整顿不卫生住所所在区域;禁止对新建建筑物与房屋的不卫生使用。参见 David Hughes and Stuart Lowe, SOCIAL HOUSING: LAW AND POLICY, (Butterworths, 1995), 4.

无适当之规定,则市政当局,或不为相当之注意,于是占有房屋者,得以从中渔利,乘房屋之缺乏,以为乘火打劫之机会,影响于社会利益颇为重要。”^[42]

虽然这些立法呈现出一种保护承租人利益的趋势,但基本上还是以双方当事人的契约关系为基础的,政府干预的强度局限于非常有限的范围内。民法无论战争时期还是平时时期,均有效力,而房屋租赁条例等则随着战争的结束而失效,土地法的有关规定在平时时期也处于冷藏状态。从法理上说,这一区分,除了说明当时还不接受住房保障的观念以外,也因为房屋租赁在本质上还是属于私权的范围,只有在出现必要的情况下,如前述的抗战爆发或住宅极度紧张(准备房租不足),公权力才可以且有责任干预(对私权加以限制)。否则即为行政不作为。这也是土地法中的房屋救济条款和随后三部房屋租赁条例出台的理论依据。

(五) 注重运用市场的力量

在具体措施上,无论是中央的土地法、行政立法和地方立法,都很重视用经济的手段,来引导民间资本和私人力量参与住宅问题的解决。特别是上海市,除了减免私人建筑房屋的税捐、协助取得地皮和贷款等一般措施外,上海市1947年冬令救济委员会还曾推行房屋义卖计划及房屋义卖券发行办法,以救济难民,解决房荒。^[43]此可谓利用市场力量之大成。当时曾有学者专门从土地政策和住宅政策的角度讨论这一办法的意义。^[44]这固然有当时政府财力非常薄弱、必须借助私人力量的因素,但政府包办的方式从来不能彻底解决住宅问题。而且政府要对住宅保障承担责任并不是说政府要为所有人提供住宅,或者政府要主导所有住宅建设,而不需要房地产市场发挥作用。而且,当时的立法很重视对私人建筑房屋的监管(如上海市对受资助建筑的平民住宅出卖或改变用途的限制和处罚),并通过更为优惠的经济措施来引导私人力量投资于平民住宅的建设,如对平民住宅和普通房屋比例的规定、豁免平民住宅的全部税捐等。这充分体现了立法者善于利用市场力量实现住宅保障的眼光和魄力。因为战争等原因,民国住宅立法未能尽数实施,难以判断其实际效果。但考诸二战后其他国家住宅保障的经验,上述思路无疑是正确的。

[42] 吴尚鹰. 土地问题与土地法[M]. 上海: 商务印书馆, 1935: 35.

[43] 地政部地政研究委员会编. 地政通讯: 第三卷第三期[J]., 1948-04-01: 40.

[44] 李国桓. 从土地政策的立场论上海市冬令救济房屋义卖[J]//地政部地政研究委员会编. 地政通讯: 第三卷第二期. 1948-03-01: 13. 据上海社科院出版社1998年版《上海住宅建设志》(第六篇旧有住宅,第六章平民村,第三节义卖房屋)的资料,该次计划于1948年4月全部完工.

四、民国时期住宅立法的体系

南京国民政府并未颁布专门的住宅法,但是,为了应对日益严重的城市住房问题特别战争所造成的严重房荒,其不断颁布和完善住宅权保障相关立法,逐渐形成了一个以土地法为核心、以行政立法和地方立法为枝干的双层次住宅法律体系。在中央,国民党政府从1929年开始,先后颁布了《民法》(1929)、《土地法》(1930年颁布,1946年修订)、《内地房荒救济办法》(行政院1938年公布)、《非常时期重庆市房屋租赁暂行办法》(1938年12月公布,后多次修订)、《战时房屋租赁条例》(1943年12月13日国民政府公布同日施行,战事结束后六个月失效)以及抗战结束后的《房屋租赁条例》(1947年12月1日国民政府公布同日施行,有效期三年,期满后自动失效)、《鼓励人民兴建房屋实施方案》及《奖助民营住宅建筑条例草案》等多个法律文件,^[45]其中民法和土地法在我国的台湾地区施行至今。此外,北平、上海、天津等地也先后颁布了一系列地方性住宅立法。^[46]

(一) 民法

1929年,南京国民政府颁布了民法典债编。与住宅有关系的条款是该法遵照私法社会化和社会本位的立法思想,规定了以保护承租人利益为目的的买卖不破租赁原则(第425条)和出租人对房屋适宜居住的担保责任(第424条)。前者已经规定在我国现行合同法中,这里就后者稍作介绍。民法典第424条(仿照德国民法第554条)规定:“租赁物为房屋或其他供居住之处所者,如有瑕疵,危及承租人或其同居人之安全或健康时,承租人虽于订约时已知其瑕疵或已抛弃其终止契约之权利,仍得终止契约。”按照这一规定,出租人有保证出租房屋适于居住的义务。在市场条件下,出租人凭借自己的优势地位,极有可能出租不合卫生和建筑标准的房屋。这一规定可以比较有效地保护承租人的利益。^[47]正如民法典立法理由书所指出的:如果不作出这一规定,“则不特危及

[45] 本文引用的民国法律条文版本如下:《民法》,载吴经熊编、郭卫增订:《卅七年版中华民国六法理由、判解汇编》第二册民法,上海会文堂新记书局1948年7月版;《土地法》(1930),载吴尚鹰:《土地问题与土地法》附录,商务印书馆1935年版;《非常时期重庆市房屋租赁暂行办法》(1938年颁布,后经多次修订),载沙千里主编:《战时重要法令汇编》,1944年4月初版;《战时房屋租赁条例》(1943)、《房屋租赁条例》(1947)、《土地法》(1946):均载吴经熊编、郭卫增订:《卅七年版中华民国六法理由、判解汇编》第三册民商法,上海会文堂新记书局1948年7月版。不再一一说明。

[46] 南京政府还颁布了一些配套法规,如《建筑法》(1938年12月26日国民政府公布)、《都市计划法》(1939年6月8日国民政府公布)、《房租条例》(1943年2月27日立法院第四届第233次会议通过,1943年3月11日国民政府公布)等。限于篇幅,此处不多赘述。

[47] 这一规定源于英美法上的住房适住性担保义务(warranty of habitability)。在美国法制史上且被称为房东客法的一次革命。美国还用消费者权来解释房东的上述义务。见:金俭.中国住宅法研究[M].北京:法律出版社,2004:224; Kevin Gray & Susan Francis Gray, ELEMENTS OF LAND LAW, (Oxford, 2005), 1449.

生命,抑且背于公秩良俗。故为保护承租人之利益计,仍得终止契约。”^[48]当时的学者也认为,这一条是出于“重视居住安全及人身健康”的考虑,“有关人类之生命或卫生,于公益上不得不如此也。”^[49]但总的来说,民法典还是遵循了私法自治的原则,注重私权保护,没有采纳当时在西方已经实行的限制租金和房东退租权等严厉限制私权的管制措施。

抗战的爆发,不但加剧了房荒,更暴露了民法的重大缺陷,导致房租纠纷中的司法救济难以实现。主要是因为按照民法典的规定,出租人可以依据第四百三十八条、第四百四十条、第四百四十三条第二项、第四百五十条等诉请迁让。“如果契约并无瑕疵,证据极其明确,法院虽明知迁让不易,但拘于法律,就不能为驳回之判决。纵使依同法第三百十八条之规定,准许缓期迁让,亦因拘于该条之意旨,其展缓之期间亦难过长。”^[50]这对保障承租人利益无疑是极为不利的。抗战时期颁布的《非常时期重庆市房屋租赁暂行办法》、《重庆市战时房屋租赁补充办法》、《战时房屋租赁条例》都对民法作了突破和修正,在民法规定的基础上,详细规定了租金标准,并列举了出租人可以主动退租的条件,防止出租人滥用民法上的退租条款,以保障承租人利益。

(二) 土地法

1930年,南京国民政府公布了土地法(法制史上称之为旧土地法,1946年土地法称为新土地法)。该法遵照孙中山住宅是民生四大需要之一和“平均地权”的思想,从最大限度地发挥土地效能和解决住宅问题、保障住房权出发,借鉴西方的法例,规定在城市地方实行准备房屋及其救济制度。如果准备房屋不足出现房荒(准备房屋数量持续半年时间不足1%),政府要采取如下三项救济措施:一是规定房屋标准租金,二是减免新建房屋的税款,三是建筑市民住宅(第162条)。

这是中国近代法制史上第一次就房屋救济作出的法律规定,明确赋予政府以保障人民住宅权的责任,有着重要的历史意义。但与当时西方的立法比较,旧土地法对住宅问题的干预明显是有所保留的。第一,没有授权政府在发生屋荒的时候采用强制空屋出租、防止住宅减少等比较极端的限制私权的措施。第二,标准租金仅限于房荒时期适用。当时就有学者提出异议,认为应将房屋救济的范围放宽到和平时期,“本节只限于房屋缺乏时为消极的救济,而不在平时对于房屋租用制的弊害,加以积极的预防,这不能不说是土地法上一个缺憾。”^[51]第三,对私人建筑住宅仅仅减免税捐过于消极。

[48] 吴经熊编,郭卫增订,《卅七年版中华民国六法理由、判解汇编》第二册“民法”,[M],上海会文堂新记书局,1948:300.

[49] 吴振源,《中国债法各论》[M],上海:世界书局,1933:134.

[50] (汪伪)《全国司法行政会议实录》,1943年出版,页105-106,法学所图书馆藏.

[51] 朱章宝,《土地法理论与诠释》[M],上海:商务印书馆,1936:153.

抗战时期,旧土地法的上述缺陷逐渐显露出来,迫切需要订立新的法规,以完成房屋救济的需要。其主要问题在于,“土地法虽有种种规定,惜其适用条件太严,即须准备房屋继续六个月不及百分之一,故未易引用。”^[52]而且“我国土地法第一六一条至一七〇条之房屋救济规定,为平时之法律。战时情形特殊,需要急迫,早已超过土地法规定之情形。”^[53]因此,不少学者建议制定房屋租赁条例进行救济。其中以史尚宽先生的建议最为全面。首先,尽速适用土地法的房屋救济条款:“就重庆而论,现虽尚无精确统计,然可推定其已合于土地法所定之条件。故市政府即应援用土地法,以限制房屋之租赁。盖房主之最可恶者,为抬高租金;如不达其目的,则下逐客之令。故关于租金定有标准,则房主无从抬其价;关于契约终止,定有限制,则房客得安其居。”同时,采纳一些“土地法所未规定,而见于外国立法例者”但“有采用之价值”的做法,“如房屋减少之防止,空屋之强制出租等。”^[54]1938年颁布的《非常时期重庆市房屋租赁暂行办法》和1943年颁布的《战时房屋租赁条例》多方面突破了旧土地法的规定,但上述法规均属战时法规,战事结束即告废止。

抗战结束后,国民政府根据战时立法和司法实践,于1946年修订通过了新土地法,对原来的规定作了许多修正和补充,如增加了限制个人住房数量的规定、增加了“收回自用或必须改建”作为退租的法定理由等。但最大的变化是不再规定房荒的判断标准和救济措施,是否发生房荒(包括准备房屋的比例)以及采取哪些具体措施,均由地方政府决定。同时,取消了只适用于房荒时期的标准租金制,改为“一刀切”的规定城市地方房屋租金不得超过土地及其建筑物申报总价额的10%(旧土地法规定为12%)。关于退租的规定也没有了适用期间的限制,这是对旧土地法和民法有关条款的最大修正。

(三) 抗战期间的住宅管制立法

抗战爆发后,国民政府发布了《战时迁移妇孺办法》,要求各地广泛利用庙宇、祠堂及公共房舍或私人余屋等,为收容场所;^[55]后来行政院又颁布了《内地房荒救济办法》(1938年10月公布),规定“在房屋不敷供应之地方,由政府建筑公营住宅,奖励人民建筑私营住宅,救济房荒”。^[56]但由于政府财力的限制,住宅保障的重点还是房租管制。

1938年12月国民政府颁布了适用于“非常时期”的重庆和“迁建区”房屋租赁的《重庆市房租评定委员会处理重庆市房屋租赁暂行办法》。1940年2月10日由行政院呈准国防最高委员会改称《非常时期重庆市房屋租赁暂行办法》。

[52] 史尚宽. 战时法规之检讨[J]. 中华法学杂志复刊: 第一卷第十一期, 1938: 25.

[53] 吴学义. 战时民事立法[M]. 上海: 商务印书馆, 1944: 176.

[54] 史尚宽. 住宅问题与目前屋荒之救济[J]. 《中华法学杂志》复刊: 第一卷第十二号, 1938-10: 56.

[55] 转引自: 孙本文. 《现代中国社会问题》第二册[M]. 上海: 商务印书馆, 1943: 267.

[56] 见: 内政部总务司第二科编辑. 《内政法规汇编》地政类[J]. 商务日报馆, 1940: 128.

该办法在旧土地法和民法规定的基础上,详细规定了租金标准,并列举了出租人可以主动退租的条件,防止出租人滥用民法上的退租条款,以保障承租人利益;还减免私人建筑住宅的税收,鼓励房屋炸毁后的修缮和续租,以增加住宅供应,稳定租赁市场。因为战争时期房屋炸毁的情况频繁发生,还就修缮和续租等问题作了相应的一些规定。此后,贵州省政府也“依据土地法第一六一一条以下之房屋救济规定,制定单行法规”^[57],适用于省会贵阳市。

就制度设计来说,该条例除了有关房屋炸毁的规定之外,并无多少创新之处,基本上还是在土地法的框架以内打转。事实上,限制租金和退租的一大后果就是房主无利可图,不愿意出租房屋和积极修缮房屋,甚至任凭房屋倒塌。如果不采取强制空屋出租以及防止房屋减少等强制措施,则实施的效果是很不乐观的。

更重要的是,各地分别立法影响实施。“重庆市房屋租赁暂行办法,除依据土地法规定之内容,而定实施办法外,并参酌战时之非常情形与需要,为补充之规定。虽只二十二条,但甚切要而合实用,堪称为典型规定,以供各省市县之采用。唯各省市县一一制定单行办法,甚为烦琐,且不易普及一致。而房屋缺乏,纠纷迭起,急需救济及解决之办法,又为战时全国各地之一般情形。”如四川省“成都市房屋甚多,炸毁甚少,本可敷用。唯因房主多为旧军阀政客官僚土著等有特殊势力者,高抬租价及押租,或不允出租。极少数有实力之房客,遂不得已自由行动。大多数之房客,益受其累。省市府迭有制定单行办法之议,终以顾虑环境之困难与牵掣,迄未见诸实行,致各县城情形不若成都市之复杂不易应付者,亦受其影响,仍在徘徊观望中,迄未规定办法,以保护经济上弱者之房客,尤其流离避难之义民。”^[58]

于是有学者主张出台适用于全国的房屋租赁特别法,“由中央依土地法实施房屋救济之规定,制定统一的战时房屋租赁办法,以普遍适用于全国。”^[59] 1943年12月13日,国民政府在《非常时期重庆市房屋租赁暂行办法》的基础上,公布了《战时房屋租赁条例》。该条例除了吸收此前的限制租金和退租等措施(关于租约的终止情形以及收回自住的条件、程序及违法的后果,基本沿袭前者的规定)外,最大的变化是授权政府可以采取强制房主出租空闲房屋以及防止房屋减少等措施。与前述重庆市租赁立法一样,《战时房屋租赁条例》限于战争期间,战事结束后6个月即失效。

(四) 汪伪政府的房租管制立法

需要提及的是,在抗战期间,汪伪统治区也曾颁布了类似的房租管制立法,以救济南京、上海等地的房荒。在1943年召开的汪伪全国司法行政会议上,江

[57] 吴学义. 战时民事立法[M]. 上海: 商务印书馆, 1944: 176-177.

[58] 同上注.

[59] 同上注.

苏上海第二特区地方法院首席检察官沈文杰、上海第二特区地方法院院长陈秉钧、专家代表施霖律师、高等法院庭长钱声教等四位代表专门就房屋租赁以及有关法律不敷适用等问题提出了议案。因为当时已经是抗战后期,意见上没有太大分歧,均主张制定房屋租赁特别法规。当时会议决议,将上述提案和另外两件制定非常时期特别法的提案合并讨论。^[60]在随后不久的1943年5月10日,汪伪政府颁布了有保护房屋租赁关系内容的《战时特别民法》和专门的《战时房屋租赁特别法》。^[61]1944年3月,汪伪政府又颁布了《办理房屋租赁案件应行注意事项》。^[62]其基本精神和内容与前者类似,此处不赘。在抗战结束后,汪伪政府司法行政部部长罗君强在审判中以此作为减罪辩护的理由:“我在伪司法行政部部长任内,(中略)呈请颁布战时房屋租赁法,以利大都市中大多数的房客,尤其是三房客,学校慈善团体医院等亦蒙其利。”^[63]

(五) 战后的《房屋租赁条例》

依照规定,《战时房屋租赁条例》在抗战胜利半年后失效。为适应动员勘乱的内战形势,国民政府又于1947年12月1日公布了与《战时房屋租赁条例》性质类似的《房屋租赁条例》。该条例适用于省市府所在地及其他人口繁多、租屋困难经省政府指定地区之房屋租赁。有效期间为3年,期满后自动失效。其基本内容同前,但也增加、修正了一些前者的规定,如规定房屋所有人如于租赁关系存续中,无故迫令承租人迁出,承租人得请求司法机关予以有效之保障。未经合法手续并无正当权原,而占用他人房屋者,房屋所有人得通知其于一定期限内迁出,并得请求司法机关强制其迁出。这两条规定是当时房荒进一步加剧甚至出现强租房屋的暴力行为的反映。该条例还加强了对公务人员的住宅救济。此前只是消极地规定对学校、医院使用的房屋,出租人如将房屋收回自用,须于一年前通知承租。此次规定,凡在本条例指定地区的机关对于所属人员提供宿舍的,不收租金;不能提供宿舍的,要给予相当金额的补助。此外,该条例关于退租的法定条件达九款之多,这也是此前没有的。

1949年之后,上述法规均在我国大陆地区失效,民法和新土地法在我国台湾地区施行至今。其中政府建筑公有房屋的规定演化为“国民住宅条例”。

(六) 地方立法

在地方,抗战前后一些地方政府也颁布了有关住宅的法律法规,其中主要的有《杭州市房屋租赁规则》(十八年七月杭州市政府公布,十九年九月经市政

[60] (汪伪)《全国司法行政会议实录》,1943年出版,页105。

[61] (汪伪)《国民政府公报》第484号,(汪伪)国民政府文官处印铸局1943年5月14日印行,页1、2、6。该法最初只施行于首都(指南京)地方法院及上海地方法院上海第一第二特区地方法院之管辖区域,其他实行之区域由司法行政部随时呈准行政院以部令行之。如广州直到1945年3月18日才开始实施《战时房屋租赁特别法》。见《广州市志》大事记1945年3月18日条,广州出版社2001年版。

[62] (伪)《国民政府公报》第619号,(伪)国民政府文官处印铸局1944年3月27日印行,页6-7。

[63] 中国第二历史档案馆编,审讯汪伪汉奸笔录(下)[M],南京:凤凰出版社,2005:873。

会议议决修正)、《北平特别市租房规则》(民国十八年四月十六日府令核准)、《北平市租房规则》(民国二十三年十二月十九日府令修正)、《上海特别市政府平民住所租赁规则》(1929年公布)、《上海特别市平民住所管理规则》(1929年修订公布)、《上海市政府奖励建筑平民住所办法》(1930年)、《上海市解救房荒治本办法》(1946年)、《上海市奖励建筑房屋出租公地实施规则》(1946年)、《青岛市平民住所管理及租赁细则》(1931年)、《青岛市平民领地自建住所规则》(1932年)、《广州市劳工住宅管理规则》(1935年)、《南京特别市政府旗民生计处管理旗民住屋办法》(1929年呈奉修正公布施行)、《江苏省房屋救济办法》(1946年)、《北平市房屋租赁补充办法》(1948年)等。限于篇幅,本文不赘述。

五、民国时期住宅立法形成的主要制度

上述法律法规共同发挥作用,形成了准备房屋及其救济制度、房租管制制度、政府修建公共住宅制度、奖励私营房屋制度以及一些富有特色的地方性制度。这些制度对解决住房短缺、保障公民住宅权产生了一定的积极意义。

(一) 准备房屋制度

准备房屋指“随时可供租赁之房屋”(旧土地法第161条)。旧土地法的起草人吴尚鹰曾解释说,准备房屋的“用意在于责成市政当局,维持市民住居之相当便利。倘能依此规定,负责维持,则除因非常情形,人口突进,决无房屋缺乏之虞,市民不致因住居问题而起恐慌。”反之,如果发生“非常事故,不能维持房屋数额之常状,致发生房屋缺乏时,即应施以救济。”^[64]因此确立准备房屋制度的最大意义是承认了政府对防范住宅缺乏、保障居民住宅权的责任。

民国政府的准备房屋制度最重要的规定主要见诸于新旧土地法。通观两部土地法的规定,准备房屋制度主要包含两方面的内容:

1. 准备房屋的比例

旧土地法第161条规定,市内房屋应以所有房屋总数2%为准备房屋。这是参考外国的数据,依据中国社会一般情况推断得出的。当时就有学者认为这一数据有待查证。事实上,即使以该比例为科学且合乎国情,如何调查统计全市的房屋数量,如何保证政府及时发现其缺乏情况并采取措施,在当时的情况下也很难实行。^[65]一般还是以房价和房租的上涨为依据。新土地法没有明确规定比例,但第94条规定“城市地方,应由政府建筑相当数量之准备房屋,供人民承租自住之用”(租金不得超过土地及其建筑物价额年息8%)。^[66]则应该也有一定的具体比例,不过由地方政府决定。

[64] 吴尚鹰,同注45所引书,页35。

[65] 西方国家设有住宅视察员,负责此类工作。见:[德]菲里波维.收入及恤贫政策[M].马君武译.上海中华书局,1925:265。

[66] 孟普庆.中国土地法论.南京市救济院1933年印刷,页256。

2. 救济措施

新旧土地法均规定,如果准备房屋数量不足(旧土地法规定准备房屋数量连续6个月不及总数的1%则为房荒,新土地法没有明确),则政府要采取救济措施。旧土地法规定救济措施有三:一是规定房屋标准租金,二是减免新建房屋的税款,三是建筑市民住宅(第162条)。新土地法只规定了前两项。根据第94条关于准备房屋的规定,是将第三项内容融合进了准备房屋条款中。与西方的立法相比,土地法的规定比较原则,也比较保守。在抗战和内战期间,上述规定都被行政立法和地方立法所突破。

(二) 标准租金制度

关于租金的标准,当时世界上有三种立法模式,“有规定其应为某年前之租额,有规定应为相当额,有规定应定标准租额者。”^[67]旧土地法借鉴英国和德国的有关立法,规定政府建筑的市民住宅出租时其租金不得超过建筑用地和建筑费总价额年息的8%,私有房屋标准租金以不超过地价册所载土地及建筑物之估定价额年息12%为限(第163条)。原定租金超过标准租金者,承租人可以按照标准租金额支付;原定租金少于标准租金者,依照原定租额支付。出租人不得以任何名目加租。以现金为租赁之担保者,不得超过二个月租金之总额,其现金利息视为租金之一部。

抗战中颁布的重庆房屋租赁条例在旧土地法基础上作了进一步规定。第一,首次详细规定了标准租金的具体标准。根据房屋建造的时间,如果房屋建造于民国二十六年(1937)终以前者,租金款目不得超出于民国二十六年(1937)原租金数百分之四十。房屋建造于民国二十七年(1938)以后、二十九年(1940)终以前者,租金数目不得超出于民国二十九年(1940)原租金百分之二十。房屋建造于民国三十年(1941)以后者,租金数目不得高于建筑物与土地之总价年利二分以上。第二,继承了土地法关于约定租金和标准租金发生冲突时从低支付的处理原则,但同时又给私法自治留下了空间:“系双方同意者,不在此限”。这是对土地法一概否定的修正。第三,首次明确了转租的租金标准,按原租金比例计算,不得超过百分之二十。这实际承认了二房东的合法地位。第三,明确规定租金按月计算和支付,承租时预付租金一个月。出租人不得强迫一次收取一个月以上之租金。第四,首次规定了租金的提存制度。即出租人如拒绝收受承租人依照租约按月付给之租金时,承租人得将租金依法提存之。这在一定程度上可以防止承租人因为出租人恶意拒收租金导致长期欠租而被迫退租的情形发生。

《战时房屋租赁条例》不再具体规定租金标准,而是区分不同情况。如果出租房屋建造于本条例公布以后者,其每年租金之最高额不得超过其建筑物价额百分之二十;出租房屋建造在本条例公布以前者,其标准租金由省或院辖市政

[67] 史尚宽.住宅问题与日前屋荒之救济[J].《中华法学杂志》复刊:第一卷第十一期,1938:60.

府拟定报请内政部转请行政院核定之。此外,还允许一定范围的上涨租金。如果租约所定期限在半年以上而该地经济情况显有变动,出租人得请求酌加租金,但不得超过原租金百分之三十。

抗战后颁布的新土地法取消了只适用于房荒时期的标准租金制,改为“一刀切”地规定城市地方房屋租金不得超过土地及其建筑物申报总价额的10%(旧土地法规定为12%)。这在台湾地区的司法判例中被确认为强制性规定,“如当事人间约定之租金超过此限制,其超过部分无请求权”。

(三) 限制退租权制度

限制退租权,即限制出租人的终止契约权。这是房屋租赁纠纷的焦点。在民法上,对于终止契约(即退租)已经有一些规定,但基本精神还是维持出租人和承租人利益的平衡,并区别定期和未定期租赁。前者必须租赁期满才可解约,后者则随时可以终止。新旧土地法为贯彻限制出租人和保护承租人的政策,借以解决国民居住问题,均将民法的规定加以变更补充。战时立法房租立法又在土地法的基础上,增加或修正了一些规定,以更好地保障承租人的利益。但也有一些只是重申民法的规定。因此不宜低估民法的重要性。

旧土地法第166条规定,除非发生下述情况,出租人不得收回房屋:(1)承租人积欠租金额,除担保现金抵偿外,达二个月以上;(2)承租人以房屋供违反法令之使用时;(3)承租人违反租赁契约;(4)房屋损害因承租人重大过失所致,而且承租人不为相当之赔偿。这是为了“防止出租人无故将房屋随时收回,特予承租人以相当保障。”^[68]根据这一精神,“为防止出租人乘房屋缺乏时为不正当之要挟,”土地法第167条还规定,“在房屋标准租金施行期间,定期租赁契约终止后,承租人可以依照原契约条件继续租赁,”“予承租人以相当保障”。^[69]上述第2款承租人以房屋供违反法令之使用时可以终止契约是民法没有的规定,虽然按照民法总则有关行使权利遵守诚实信用原则的规定,应该可以作此解释。但究不如土地法将其明确为好。此外,土地法施行法(1935年3月通过)第35条还规定,“出租人因重新建筑,得不受土地法第一百六十六条规定之限制,收回房屋。”这也是民法没有的规定。

重庆市房屋租赁条例更为详细地规定了出租人可以主动退租的要件。包括①承租人在住屋内有不法行为,危及社会秩序者;②承租人积欠租金数目除以担保现金作抵外,达两个月以上者;③承租人因重大过失,损坏房屋而不为相当之赔偿者;④承租人违法转租者;⑤出租人收回自用者(定期租赁仅限于期满情形);⑥房屋必须改建且已领得建筑执照者;⑦奉市政府命令因公用者。因为收回自用是最为有力的退租理由(如对定期租赁,承租人如于期满前一个

[68] 吴尚鹰,同注45所引书,页96.

[69] 同上注.

月通知依原租约条件继续承租,出租人不得拒绝,但如出租人收回自用则不能适用该条款),该办法对此作了严格的限制,以防止出租人的权利滥用、保护承租人利益。首先,租赁期满或租赁未定期限者,出租人如将房屋收回自用,须于三个月前通知承租人,并取得当地保甲长具结保证后,向该管警察分局声请许可。其次,凡供工厂、学校、医院使用之房屋,出租人如将房屋收回自用,须于一年前通知承租人,并依前项规定声请许可。再次,收回自用的房屋,出租人于一年内,不得将全部或一部分出租于第三人。《战时房屋租赁条例》关于租约的终止情形以及收回自住的条件、程序及违法的后果,基本沿袭前者的规定。

抗战胜利后,新土地法将“收回自用或必须改建”明确规定为退租的法定理由。关于退租的规定也没有了适用期间上的限制。这是对旧土地法和民法有关条款的最大修正。随后颁布的《房屋租赁条例》对退租的规定空前详细,达九款之多:(1)承租人以房屋工违反法令之使用者;(2)承租人因可归责于自己之事由,积欠租金除以担保金抵偿外,达二个月以上者;(3)承租人故意或过失毁坏房屋,而不为修复或相当之赔偿者;(4)承租违反第六条第一项之规定者;(5)出租人依第十一条规定将房屋收回自用,经确实证明者;(6)约定租赁期限已届满者;(7)承租人关闭房屋不为使用达六个月者;(8)房屋必须改建,已于三个月前通知承租人,并已领得建筑执照者;(9)承租人违反租约所定之限制者。这是此前所没有的。

(四) 强制出租制度

这是源于德国《住宅缺乏救济令》的制度。其要点有三:限制个人自用住宅数量、强制空屋出租、防止住宅减少。史尚宽在抗战之初即建议采纳。^[70]但中国首次规定于《战时房屋租赁条例》。该法规定,政府为保障住房权可以采取如下紧急措施:(1)检视空余房屋适于居住者,得限期令房主出租;(2)房主自住房屋超过其实际之需要者,得令其将多余之房屋出租;(3)可供居住之房屋得禁止其拆毁;(4)现供居住之房屋得禁止其改作他用;(5)被炸毁或倾圮之房屋尚可修复者,得令房主修复出租。被炸毁或倾圮之房屋,如出租人无力或不为修复,而承租人仍愿继续租用者,得有承租人代为修复,出租人不得无故拒绝。

国民政府 1946 年修订通过的新土地法,吸收了上述规定。第 97 条:“城市地方每一人民自住之房屋间数,得由市县府斟酌当地情形,为必要之限制,但应经民意机关之同意。”但没有规定多余房屋该如何处理。

1947 年《房屋租赁条例》对此作了补充。该条例第二条规定:可供居住之房屋,现非自用且非出租者,该管政府得限期一个月内存其出租。自用之房屋超过实际需要,依(1946 年)土地法第九十六条之规定,得限期命将超过需要之

[70] 史尚宽.住宅问题与目前屋荒之救济[J].《中华法学杂志》复刊:第一卷第十二号,1938-10:56.

房屋出租。违反前二项所为之命令者,强制其出租,并得处五千元以下罚金。

(五) 政府建筑公营住宅制度

市民住宅是指由市政府建筑出租与人民居住、非以营利为目的、承租人不得转租的房屋,类似现在所说的廉租房。旧土地法规定,发生房荒时由政府建筑市民住宅出租给市民,其租金不得超过建筑用地及建筑费总价额年息8%。抗战中颁布的社会救济法(1943年)第34条也规定,“在人口稠密之地区,住宅不敷居住时,县市政府得修建平民住宅,廉价出租;或修建宿舍,免费或廉价租与平民暂时住宿。”新土地法没有这一条款。根据第94条政府应建筑相当数量的准备房屋供市民居住的规定,是将这一内容融合进了准备房屋条款中。后来依据新土地法制定的《房屋租赁条例》第16条规定,该条例第一条所指地区内各该管政府,应依土地法第九十四条及第九十五条之规定,建筑人民住宅。则发生房荒的时候,地方政府可以直接建设市民住宅。这就承认和赋予地方政府为所有市民的住宅需要承担保障和救济的责任,无疑是一个很大的进步。

由于承担公营住宅责任的主要是地方政府,因此,西方一些国家规定中央政府要给地方政府财政补助,如英国1924年就规定,中央财政必须按照市民住宅的建筑数量予以地方政府一定比例的补助。^[71] 新旧土地法均没有中央给地方政府发放补助金的规定。有学者在1933年就指出:“这种办法在我国现在中央财政十分困难情形之下,虽欲努力求之,恐亦难能办到。依著者之意见,可由中央政府特许地方政府发行建筑公债,以补不足,尚属可行,且在欧美各国亦不乏先例也。”^[72] 这一缺陷在抗战爆发后都得到了一定程度的弥补。

国民政府行政院于1938年颁布的《内地房荒救济办法》,在公营住宅制度方面有了很大的进步。首先明确了承担责任的行政主体及其具体职责。公营住宅由县、市政府建筑和管理,其建筑计划应呈请省主管建筑机关核定。重要都市地方公营住宅规模较大者得由省政府建筑之。所需要的基地以公有荒地拨充之,如无适当之公有土地时,得依法征收私有土地。其所需要的建筑经费由省政府核定支付,经费不敷时可以呈请中央酌予补助或介绍贷款。其次,规定了公营住宅的环境和质量要求以及出租条件。公营住宅的地点应选择城市附近、交通便利、环境适宜之地区。其建筑设计和质量必须符合下列条件:①空地面积不得少于全部基地百分之三十;②结构应力求经济卫生以适应当地大多数住户之需要;③建筑材料应尽量采用当地或附近之国产材料;④外墙及主要分间墙应用防火材料构造;⑤应附有公共消防及防空设备。公营住宅通主要街道之道路及公用设备应同时完成之。其出租须依土地法第一百六十九条的规定办理。

[71] 参见:史尚宽,土地法原论[M],台湾正中书局,1975:195.

[72] 孟普庆,中国土地法论[M],南京市救济院,1933年印刷:260.

当时的重庆国民政府根据这一法令,在离市区较远、地价比较低的地带,借助中国农民银行等四大银行贷款营建,按照投资计算,重庆三百万元,成都二百万元,贵阳一百万元。这个力度是前所未有的。但是,相对当时的难民数量,仍旧“求过于供,向隅者多,是以仍有待于政府之大量建筑,以应急需。”^[73]而且,当时逃到后方的难民绝大多数都经济困难。最为缺乏的是房租比较便宜的平民住宅。但该办法只是笼统规定公营住宅,没有作进一步的区分。在1941年召开的第三次全国内政会议上,曾有官员建议,“应分普通住宅与平民住宅两种,建造平民住宅之数量,不得少于普通住宅数量之三倍”。^[74]这是很高明的一个思路。正如德国学者所指出的,所谓的住宅缺乏,并不是真的住宅短缺,“而是便宜的住房短缺”。^[75]但房地产发展的结果是没有人愿意投资于利润微薄的低廉住宅。因此政府应对此制定不同的政策,以保障弱势群体有足够的低廉住宅居住。

(六) 鼓励私营住宅制度

要增加住房,仅靠政府出面公营住宅是远远不够的,鼓励资助私人兴建房屋才是真正的解决之道。正如当时人所指出的,“政府之努力与人民之踊跃投资必须相辅而行,方足以解决民居问题而奠定未来市郊各区域繁荣发展之基础。”^[76]为此,南京国民政府出台了积极鼓励、奖励修建私营住宅的举措。

最早的规定见于旧土地法。《旧土地法》第162条规定,发生房荒的时候,政府可以减免新建房屋税款,以鼓励私人建筑房屋。根据土地法的相关条文,主要指的是土地税及改良物税。《新土地法》第95条对此作了详细规定:市县为救济房屋不足,经行政院核准,得减免新建房屋之土地税及改良物税,并定减免期限。没有开征土地改良物税的地方则减免征收房捐。^[77]这是增加住宅、解决住宅问题的一个积极举措,也是间接减轻租户负担的政策。然而,从经济学的角度来说,减免税收仍是比较消极的政策,也是政府在没有足够力量或者房地产业比较发达时期采取的政策。相比之下,当时的西方国家实行的给以私人补助金的制度较为合理。如英国1919年规定,无论何人,建筑价值在1000镑以内的家屋,国家财政将给予135镑乃至160镑(以后提高为260镑)的补助金。法国也于1922年规定对于中低收入人群购房或者建房的予以贷款。^[78]当时有学者指出:“英法二国奖励私人及团体建筑住宅之政策,较诸我国之仅以减

[73] 《第三次全国内政会议报告书》,1941年12月,页170,法学所图书馆藏。

[74] 同上注,页171。

[75] “西德的‘房荒’问题”,载《国外住宅问题和房产管理》,北京市房地产管理局调查研究室1981年12月编印,页94。

[76] 《第三次全国内政会议报告书》,1941年12月,页170,法学所图书馆藏。

[77] 1943年国民政府颁布了适用于全国的《房捐条例》,规定凡没有依照土地法征收土地改良物税的市县所在地,以及其他商务繁盛地,住民聚居在三百户以上的,其房屋均应征收房捐。

[78] 孟普庆.中国土地法论[M].南京市救济院,1933年印刷:266-271;史尚宽.土地法原论[M].台湾正中书局,1975:193。

免税款为奖励政策者,更为实际而周到。此或以我国中央财政困乏,无大批现款以应各都市之需求,立法者为顾全事实起见,以对奖励建筑之减免税款办法,极易施行故欤?”^[79]

在抗战爆发后,政府采取了许多积极措施。《内地房荒救济办法》首次规定,对于合乎下列法定条件的私营住宅,政府给予包括减免税捐在内的多种奖励:①在地方政府指定之区段内建筑者;②建筑成村满二十幢者;③院落占地面积百分之四十以上者;④建筑合于经济、坚固、卫生之原则而尽量采用国产材料者;⑤建筑经等级合格之技师或技副设计绘图并经主管机关核定者;⑥建筑资金筹足百分之六十以上者;⑦住宅建成后,依照土地法第一百六十三条至第一百六十七条之规定出租。政府的奖助措施包括:①通街道路及公用设备由地方政府尽先完成;②房租减半征收,但应以三年为限;③建筑经费不足者介绍押款。

不难发现,上述奖助措施补充和修正了土地法的规定。特别是首次规定对私人建筑经费不足者介绍押款,实际就是由政府为私人贷款提供担保。但在当时环境下,这个法规也有明显的缺点。首先是奖助对象没有包括对炸毁房屋的修复。这在一定程度上影响了炸毁房屋的修缮。其次,“对于私营建筑之建立,仍嫌限制过严,难收鼓励之效。”其中最突出的就是自筹资金比例要求较高。因此有人建议:“改善奖励私营住宅办法,人民自营建筑,资金筹足百分之四十以上者(原为百分之六十),得请求政府奖助。但建筑计划,须经中央主管机关之核。”^[80]这一意见在抗战后的《鼓励人民兴建房屋实施方案》及《奖助民营住宅建筑条例草案》中得到了一定程度的采纳。

抗战后期,中国政府得到联合国善后救济总署的援助,在各收复区城市实施房屋修建计划,^[81]但战争结束的时候,房屋损毁十分严重,内战的危险也使得私人多不敢投资房地产。为此,在四届三次参政会上,有参议员提出解除房荒应鼓励建屋并废止房地产不得做押款之规定的建议案,内政部奉令拟具具体办法,该部当即草拟《鼓励人民兴建房屋实施方案》及《奖助民营住宅建筑条例草案》,于1948年下半年提交行政院第四十六次政务会议决议修正通过,并转请国民政府核示在案。^[82]作为国民政府第一次专门就鼓励和援助私人建筑住宅所颁布的法令,该法令的内容颇多值得借鉴之处。

首先,扩大了奖助对象的范围,既包括为公共建筑居住必要之房屋而依法组织的合作团体,也包括为建筑必要之自住房屋之各个人民,还针对许多房屋被炸毁的情况,将修复损毁房屋也列入奖助对象。这比之《内地房荒救济办法》

[79] 孟普庆,同上注,页271。

[80] 《第三次全国内政会议报告书》,1941年12月,页170,法学所图书馆藏。

[81] 见《各收复区城市房屋修建方针》,载《善救准则》,善后救济总署江西分署1946年编印,页316。

[82] 地政部地政研究委员会编:《地政通讯》,第三卷第五期,1948-06-01:27。

的奖助对象限于建筑 20 幢以上房屋的房主,自然更利于调动小业主的积极性和推动炸毁房屋的修缮。

其次,奖励方法更为优惠和明确。包括:①豁免地价税一部或全部三年至五年;②豁免土地改良物税或房捐一年至三年;③协助取得地基;④协助向银行贷款;⑤减征公共工程收益费,并予交通及装置水电之便利。这比之《内地房荒救济办法》减免房捐、介绍押款、尽快完成公共设施无疑要更为可行和有吸引力。

最后,奖助之标准更具针对性、也更为优惠:①凡以私地建筑平民住宅二十幢以上,转移廉价租与平民居住者,给予豁免地价税一部或全部三年至五年之奖助;②凡在地方政府指定区域建筑住宅,或改造接连五幢以上残毁不能居住之房屋,经在修建前申请查明属实者,给予豁免土地改良物税或房捐一年至三年之奖励;③凡建筑资金已经筹足无法取得基地者,给予协助取得基地之奖助;④凡建筑资金已经筹足百分之五十以上,而有基地者,给予协助向银行贷款之奖助,但在贷款未偿清前,不得出售;⑤凡在市郊建筑房屋满二十幢以上者,给予减征公共工程收益费并予交通及装置水电便利之奖助;⑥合于前条两款以上者,得给予两种以上之奖助。

该草案不但大大突破和细化了新旧土地法和《内地房荒救济办法》的规定,而且吸收了 1941 年第三次全国内政会议的意见,如将房主自筹资金的比例降低为 50%(原为 60%),而且区分不同性质的住宅(在私地上建筑的平民住宅、在市郊建筑的房屋等),给予不同的奖励等,应当说,这是相当值得赞许的一次立法。^[83]

六、民国时期住宅立法的不足

首先,有的条款不够具体,难以操作。如强制空屋出租,在旧土地法中没有这类规定(就应付房荒来说,这本身就是一个失误)。《战时房屋租赁条例》第一次规定,发生房荒的地区可以限期令房主出租多余房屋。但是,租赁契约应如何强制,其约款应如何决定,均没有规定,适用上自不免发生困难。抗战后的新土地法规定,对于城市地方个人自住房屋的间数,市县政府可以斟酌当地情形,为必要之限制。但是超过限制的自住房屋间数是否可以限令出租,也没有明文规定。随后颁布的房屋租赁条例作了补充规定,政府可以限其一个月内出租。违者处以罚金。但即便如此,仍然不易执行,因为“市县政府必须实行挨户清查人数与房屋间数,显系扰民之举。”^[84]

其次,有的条款不够明确,甚至司法机关对此的解释都前后矛盾。如按照

[83] 该法似未正式公布,笔者未能在国民政府公报和有关文献上找到正式公布的条文或消息。

[84] 鲍德徽,增修三版土地法规概论[M],台湾:三民书局,1984:248。

民法的规定,定期房屋租赁期满即可终止契约,不定期房屋租赁则随时可以解约条件。从旧土地法开始,先后对收回房屋即终止契约的限制条款作了新的规定,修正或补充了原来民法的规定。但除了《房屋租赁条例》以外,其他法令都没有明确其适用范围。为此产生了不少争议。抗战前有学者认为,旧土地法的有关规定(第166条)“虽无明文规定为约定期限的租赁或未定期限的租赁,但按其立法本旨,想必是包括未定期限的租赁而一并规定的。”^[85]1946年院解字第三二三八号赞同这一意见,认为新土地法的有关规定(第100条)“于定期或不定期之租赁均适用之。”但1947年院解字第三四八九号则认为“院解字第三二三八号解释,应予变更。”新土地法有关规定“于施行前未终止之不定期租赁,亦适用之。至定期租赁契约,无论其订约系在施行前抑在施行后,均无同条之适用。”^[86]史尚宽先生在1960年于台湾出版的著作中认为,土地法本条规定“应解释除第一款外,对于定期租赁亦有许用,不过所谓收回应解释限于因出租人行使终止权而收回。其因期限届满租赁关系消灭者,不在其内。如此则可免定期与不定期租赁有失均衡(例如不定期租赁适用土地法第100条第3款规定,而定期租赁则可适用民法第440条第2项规定)。”^[87]但这个问题并没有得到解决,1970年和1990年代先后有台湾学者专门撰写论文讨论。^[88]更有台湾学者主张将本条加以修正。^[89]

最后,具体到实施上,由于客观上的一些原因(如地政机关未能及时成立^[90])和上述立法上的缺陷,不是太顺利。特别是房租管制直接侵害到房主的利益,同时又没有配套措施,如采取类似减免私人建筑新屋税款的办法,减免出租房屋业主的房捐或其他税收,^[91]遂遭到房主或明或暗的抵制。上海的情况已如前述。据北平市地政局局长在1947年北平市参议会第一届第一次会议上的报告,“强制出租”在北京市是“不可能之事”。因为“旧习相沿,积重难返,有

[85] 朱章宝.土地法理论与诠释[M].上海:商务印书馆,1936:157.

[86] 参见:吴经熊编,郭卫增订.卅七年版中华民国六法理由、判解汇编:第三册民商法.上海会文堂新记书局,1948-07:24.

[87] 史尚宽.债法各论[M].北京:中国政法大学出版社,2000:256.

[88] 关于土地法第100条的适用在台湾有比较丰富的判例和研究,如何谓有自用及重新建筑之必要、自用是否包括家属使用、是否包括营业、出租人对收回自用必要和正当的举证责任及认定标准等。判例参见:李永然主编.房地产租赁裁判汇编[M].台北:五南图书出版公司,1985:1176以下;论文见:李模.土地法第一百条之适用及于民法有关房屋租赁规定之影响[J].东吴法律学报:第2卷第2期,1978年5月出版;谢哲胜.从土地法第一百条之适用论住宅租赁权之保障.国立中正大学学报:第五卷第一期.

[89] 李鸿毅.土地法论[M].台北:三民书局,1991:500.

[90] 按照土地法第二条的规定,要成立专门的地政机关,负责实施土地法。当时地政机关组织法原则还在中央政治会议审议中,土地法尚未实施。见:吴尚鹰.土地问题与土地法[M].上海:商务印书馆,1935:163.

[91] 北平市地政局局长曾提出类似的设想:“强令空房限期招租,否则科以罚金抽以重税,如有自动将其空余房屋向政府等级,则依章予以奖励,并负转租之责。”但似未实行。见《北平市参议会第一届第一次会议会刊》,1947年12月编印,法学所图书馆藏。

空余房屋者又多系在社会上有相当声望之闻达缙绅,政府未便强制执行。”因此,从实际出发,只有“调整房租较为有效”。^[92]在当时战乱频仍的社会环境下,政府也无力切实执行法律。所以上述立法的实际效果难以评价。

七、民国住宅立法的当代启示

回顾民国时期住宅救济的立法史,我们可以看出,随着城市化和工业化的进行,住宅问题必然出现且必须妥善解决。民国时期模仿西方,基本建立了住宅救助和保障制度,由于社会动荡,未能全部付诸实施,但其重视市场机制的作用、承认政府的责任则是值得肯定的,一些具体的制度设计也值得今天借鉴。最重要的有如下三点:

第一,政府要承担起住宅保障的责任;这是解决住宅问题的关键。但要注意的是,与战争时期政府以行政命令和强制执行为特色的房租管制和住宅救济不同,在和平时期,政府对住宅保障的首要责任是要通过法治的手段,建立健全的房地产市场,制定最低和比较舒适的住宅标准,使房地产市场的发展符合住宅保障的目的,防止房地产市场的大起大落,维护住宅消费者的利益。因为大多数国民都还是通过住宅市场解决居住问题的。其实,即使在本文考察的战争时期,政府也还是相当重视利用市场规律,采取各种经济手段(减免税捐,协助购买地皮等),鼓励和吸引私人资本投入房荒救济。其次,是要建立以社会住宅和住宅补贴为主的住宅保障制度,保障弱势群体也能住有所居。再次,要反对住宅歧视,对离婚妇女、残障人士等的住宅需要要给予优先照顾,实现社会的和谐与融合。

第二,住宅政策必须符合国情。在房荒时期实行房租管制是必要的,否则就控制不住局势。但在和平时期则另当别论。反思当前的住宅政策,片面追求住房自有率的提高而一味鼓励私人购买住房的政策不但超越国情,也不符合现代社会的住宅产业规律(现代社会流动性大,必须有一定数量的价格适中的住房用于租赁)。住宅政策的基本目标应该是保障每个家庭通过自己的力量租赁或购买到质量优良、数量足够的适宜居住的住房和居住环境。因此要形成住宅获得途径的多元化、可接近性与住宅使用的可持续性。

第三,要鼓励和支持地方政府在中央确定的原则指导下,积极探索合乎本地实际的住宅保障的法律和政策,如上海市房屋义卖的办法、奖助私人建筑社会住宅的做法,都是别的城市未必能效仿的,但却适宜于上海经济比较发达的情况。当前应该鼓励各地在国家政策的范围内,尝试各种“土办法”。

[92] 《北平市参议会第一届第一次会议会刊》,1947年12月编印,法学所图书馆藏。

A Research on The Housing Legislation of The Government of Republic of China

Zhang Qun

Abstract: In order to solve the severe housing problem, the Government of Republic of China enacted the Civic Code in 1929 and the Land Law in 1930 before the Anti-Japan War, establishing public housing, maximum rent, warrant of habitability and other policies. During the war time(1937—1949) the Government enacted three Rent Acts to give relief to the house shortage. Although these statutes were far from perfect and they were not implemented thoroughly because of the war, the government's endeavor in solving housing problems should be given respect. Moreover, we still can learn from these statutes in order to solve the present problem.

Key words: The Republic of China, housing legislation, civic code, land law, rent act